

Le droit à l'alimentation : de la parole aux actes

par
Ahmed Mahiou

Le problème de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim est une préoccupation « ancienne ». C'est aussi un problème auquel l'on paraît accorder de temps en temps une attention plus importante.

Nous pouvons citer quelques chiffres, des chiffres qui peuvent frapper l'imagination ; par exemple, l'on estime qu'à peu près toutes les cinq secondes, une personne meurt de faim dans le monde. Si vous faites le calcul, cela veut dire douze par minute et, sur l'ensemble d'une journée, vous obtiendrez le résultat un peu macabre du nombre de personnes qui décèdent pour cause de carence alimentaire, d'insuffisance alimentaire ou de faim tout court.

Le premier sommet mondial sur la sécurité alimentaire s'est tenu il y a 20 ans, en 1996. C'était le premier sommet sur les problèmes de sécurité alimentaire, qui réunissait les chefs d'Etat et de gouvernement. Ceux-ci ont fait le constat qu'il fallait assurer la sécurité alimentaire dans le monde, c'est-à-dire - d'après la définition retenue par le sommet - permettre à chaque individu d'accéder à une nourriture suffisante en quantité et en qualité pour lui permettre de mener une vie normale. Et la question se pose : pourquoi n'y parvient-on toujours pas ?

Grandes disparités d'accès à l'alimentation

Il y a tout d'abord le problème de la disponibilité des aliments. Ceux-ci sont-ils disponibles ? Statistiquement, la production mondiale de nourriture est suffisante pour assurer un minimum à chacun. Mais cette production, si elle est suffisante, n'est pas équitablement répartie à travers le monde. Selon les statistiques de l'ONU datant de 2005, près d'un milliard de personnes - sur les six milliards et demi que compte la planète - souffre de malnutrition. Et sur ce milliard, un quart à peu près sont des enfants. Ce qui

signifie que, malgré une production suffisante pour nourrir tout le monde, tous n'accèdent pas à cette nourriture, puisqu'elle n'est pas disponible.

Cette inégalité dans l'accès à la nourriture est variable puisqu'il y a des pays où le problème ne se pose presque pas. C'est le cas de l'Europe et de l'Amérique du Nord où il existe, certes, des poches de pauvreté au sein desquelles la faim se fait sentir, mais statistiquement cela représente peu de personnes, même si c'est dramatique sur le plan humain. En revanche, c'est surtout dans les continents du Sud que le problème se pose, et avec une intensité différente. L'Asie a connu de sérieux problèmes de sécurité alimentaire, mais elle les a assez bien surmontés. Comme c'est le continent le plus peuplé, le plus grand nombre de personnes malnutries se retrouve en Asie, même si elles représentent un pourcentage de population relativement faible. L'Amérique latine a également connu des problèmes de sécurité alimentaire ; elle ne les a pas totalement surmontés, mais elle a su faire face avec un certain succès à la réduction de la pauvreté. Le continent qui reste le plus problématique, c'est l'Afrique, d'où d'ailleurs la priorité qui lui a été accordée.

Nous l'avons vu, dans plusieurs pays ont été organisé de grands *shows* à l'initiative du chanteur irlandais Bob Geldof, pour attirer l'attention sur l'Afrique et sur les problèmes qu'elle connaît. Il est vrai qu'en Afrique, statistiquement, le nombre de malnutris augmente sans arrêt - et de manière importante. On a estimé que ce continent comptait environ 100 millions de personnes mal nourries en 1970 ; elles étaient 200 millions en 2000 et on estime qu'elles seront 300 millions en 2010. Alors qu'ailleurs, on constate plutôt une régression du nombre de malnutris.

L'indisponibilité, mais parfois aussi, dans certains pays, l'accès aux aliments est rendu impossible pour des raisons financières. Il arrive que la nourriture existe, mais elle n'est pas accessible parce que les prix sont trop élevés pour les personnes qui souhaitent acquérir de quoi se nourrir décemment. Ceux qui pensaient que l'aide apportée à ces pays n'était pas suffisante - ou ne serait pas suffisante - pour permettre aux malnutris d'acquérir de la nourriture, ont fait la comparaison entre l'aide financière consentie aux agriculteurs européens pour leurs vaches qui bénéficient d'une subvention de deux euros par tête de bétail et par jour, et le revenu de certains ressortissants de pays en

développement, revenu qui n'atteint pas toujours les deux dollars par jour. Voyons l'ironie de la situation !

La nourriture doit être suffisante en quantité, mais aussi en qualité. Surgit là un nouveau problème, car les progrès technologiques - les progrès dans les techniques agricoles - permettent parfois de réaliser des performances remarquables, de multiplier la production et, par conséquent, de faire face aux besoins et de combattre la faim. Mais ce progrès scientifique se retourne parfois contre l'homme en lui apportant des problèmes de santé. Cette question s'est d'abord posée dans les pays développés. Ils ont connu le problème de la vache folle, du poulet à la dioxine, et j'en passe... Il faut s'assurer que la nourriture est appropriée sur le plan quantitatif, mais aussi sur le plan qualitatif.

Finalement, quand on considère la situation dans le monde, on se demande non seulement pourquoi elle perdure, mais aussi pourquoi elle s'aggrave dans certaines régions comme l'Afrique. Je vais ici mettre un peu l'accent sur l'action internationale. Au fond, tout le monde est un peu coupable. Que faisons-nous tous, Etats, institutions internationales, ONG, citoyens que nous sommes, que fai-

sons-nous pour lutter contre la faim, pour éviter ses conséquences ? Bien sûr, si l'on parle de réunions, ce ne sont pas les réunions qui manquent ! On peut dire que pratiquement chaque année, quelque part dans le monde, se tient une réunion sur les problèmes de malnutrition, de sécurité alimentaire. L'Assemblée générale des Nations Unies débat chaque année de ce problème, au cours de chaque session et des résolutions sont votées. Des sommets sont organisés de nos jours pratiquement tous les cinq ans pour discuter ces problèmes de sécurité alimentaire. On arrive presque à une espèce d'incantation répétant qu'il est urgent d'éradiquer la pauvreté, d'éradiquer la malnutrition, d'éradiquer la faim, pourtant celles-ci continuent à progresser. Bien ! cela, c'est le constat.

Le droit face à la faim

Au plan juridique, a-t-on essayé d'appréhender ce problème et d'y faire face ? Il faut dire que dans un certain nombre de textes importants du droit international, le problème de la faim n'est pas visé directement. Si on prend la *Charte des Nations Unies*, il n'est fait aucune référence pré-

cise à la sécurité alimentaire ou au problème de la faim. Elle contient seulement une vague allusion au niveau de vie, disant qu'il faut essayer d'élever le niveau de vie des populations. On trouve une indication plus précise dans la charte de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), notamment dans sa définition de la santé, et aussi lorsqu'elle mentionne la nécessité d'assurer une bonne nutrition aux enfants et aux mères. C'est finalement la charte de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui contient peut-être la référence la plus précise en ce domaine, puisque son objectif, selon son statut d'organisation alimentaire mondiale, est de libérer l'humanité de la faim. Le mot « faim » figure d'ailleurs dans la *Charte*. L'Organisation internationale du Travail (OIT), plus ancienne organisation internationale, fait aussi allusion dans ses programmes de 1944 à un niveau adéquat d'alimentation. On peut trouver d'autres références dans le droit international des droits de l'homme. On ne vise pas directement la faim ou la sécurité alimentaire, mais on trouve dans les textes des formules comme « assurer les moyens normaux de subsistance aux populations », « assurer un niveau de vie suffisant ». Parfois on est un peu plus précis en évoquant le droit d'être à l'abri de la

faim. C'est ici qu'apparaît cette notion de droit, le droit de ne pas avoir faim, évoqué sans être réellement consacré : l'on fait simplement en sorte de reconnaître le droit à chacun de pouvoir vivre, de ne pas mourir des conséquences de la malnutrition.

Lorsqu'on regarde les conventions régionales des droits de l'homme, on remarque que la *Convention européenne* de 1950 ne se préoccupe pas de la question. Il est vrai que l'Europe ne connaît pas de problèmes de malnutrition. C'est même parfois aujourd'hui le problème contraire en Europe qui doit faire face à celui de l'obésité. Certains meurent de faim et d'autres meurent de trop manger, ou connaissent des problèmes de santé par excès de nourriture. La *Convention américaine relative aux droits de l'homme* n'y fait pas non plus référence, alors que nous sommes dans la région des pays en voie de développement - peut-être parce qu'elle date de 1969 et que cette préoccupation n'était pas alors au cœur des débats internationaux. Le plus étonnant est la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, plus récente puisqu'elle date de 1981. Il n'y est fait aucune référence au problème de la faim ni à celui de la sécurité alimentaire. On peut se demander pourquoi les

rédacteurs de cette *Charte* ont oublié ce problème.

De manière plus concrète, c'est en 1980 seulement que les Nations Unies vont se préoccuper du droit à l'alimentation. Plus précisément, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies va désigner un rapporteur spécial dont la mission sera de réfléchir à la possibilité de donner une base juridique à ce droit à l'alimentation. Il a transmis un premier rapport en 1987, puis un rapport final en 1989, donc assez récemment. En 2000, on a désigné un deuxième rapporteur, Jean Ziegler, professeur suisse très connu qui fait preuve de tonus et d'une certaine liberté de parole et de ton pour critiquer les Etats. Il dénonce leur passivité dans cette lutte contre la faim. Il a déjà rédigé trois rapports sur le droit à l'alimentation, et estime que ce droit possède aujourd'hui sa place dans les textes internationaux, dans les pratiques internationales et même dans les textes de certains Etats. En effet, certains d'entre eux proclament dans leur constitution le devoir de lutter contre la faim et d'assurer la sécurité alimentaire à leur population. Monsieur Ziegler suggère d'aller dans ce sens, et que tous les Etats inscrivent dans leur constitution ce droit à l'alimentation. Mais nous n'en sommes pas encore là. On débat pour déci-

der si le droit à l'alimentation est un véritable droit de l'homme, décision qui entraînerait des engagements plus précis, plus concrets de la part des Etats et des organisations internationales.

Certaines actions ont néanmoins été entreprises pour diminuer la faim, pour faire face au moins à des situations d'urgence et plusieurs institutions - peut-être trop d'ailleurs - se sont préoccupées de sécurité alimentaire. L'Assemblée générale des Nations Unies, principale instance concernée, donne un peu le ton et les directives ou la direction à prendre, avec des institutions plus précises, chargées d'agir efficacement. On peut citer le Comité économique et social, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ; le Programme alimentaire mondial (PAM) dont la principale mission est de faire face aux difficultés de nourriture dans le monde et d'aider les populations démunies ; la FAO, qui a pour fonction de combattre la faim à l'échelle de l'humanité, la Banque mondiale, et tardivement, le Fonds monétaire international (FMI) ainsi que Haut Commissariat aux réfugiés (HCR).

Mais à la limite, trop d'institutions sont concernées et se marchent un peu sur les pieds, provoquant un manque de coordination entre leurs actions respectives. On s'est alors demandé s'il ne fallait pas créer une institution de coordination. Pendant très longtemps, on a laissé ce rôle au Conseil économique et social, mais certains ont proposé de créer un Conseil mondial de la sécurité alimentaire, un peu à l'image du Conseil de sécurité. À côté de la sécurité obtenue en évitant les conflits armés, existerait la sécurité alimentaire, considérée de même importance et soutenue de la même manière. Bien entendu, toutes ces propositions ne sont encore que des propositions, car la réforme de la *Charte des Nations Unies* est une vaste entreprise : il faut obtenir la majorité nécessaire à l'Assemblée générale et surtout la majorité voulue au Conseil de sécurité et éviter les vetos. Aujourd'hui, ce n'est encore qu'une idée dont on discute de temps en temps.

Bien entendu, la meilleure façon d'assurer la sécurité alimentaire c'est d'éviter que la faim et la malnutrition ne progressent, en trouvant pour cela des sources de financement. Et c'est là que le bât blesse : il faudrait que les Etats s'engagent. Mais à ce jour, il n'existe pas d'engagement au sens

juridique du terme. Ce n'est pas une obligation pour un Etat de participer à la lutte contre la faim. Ceux qui le font agissent de leur propre gré, souvent sous la forme de dons, mais aucun article du droit international ne contraint un Etat à participer la lutte contre la faim. Il y a peut-être un texte international, un seul, qui crée une certaine obligation : la Convention relative à l'aide alimentaire (1995), conclue par les Etats les plus riches, qui mettent à la disposition de la communauté internationale une certaine quantité de blé à distribuer aux populations les plus démunies. C'est le seul texte dans lequel sont inscrits des engagements effectifs, et par lequel des Etats s'engagent à les tenir.

La volonté des Etats n'y est pas

De nombreuses propositions ont été faites, et, pour conclure, j'évoquerai seulement la plus célèbre d'entre elles - la fameuse taxe Tobin, taxe sur les transactions financières internationales. L'idée de cette taxe revient à un économiste américain, Prix Nobel d'économie, qui, pour mettre fin au désordre économique international dû aux déplacements de capitaux et pour moraliser un peu la situation, a pro-

posé, en 1964, d'instituer une taxe sur les transactions financières. L'idée va être reprise dans les années 80 par de nombreuses associations, notamment par la plus connue des organisations altermondialistes, ATTAC, qui en a fait son cheval de bataille, disant qu'on devait arriver à un prélèvement obligatoire mondial sous forme d'une taxe prélevée sur les grosses transactions, les opérations commerciales, etc., pour obtenir une aide au développement suffisante. Bien sûr, cette proposition a fait l'objet de nombreux débats. D'abord, on l'a traitée par l'ironie ou le mépris, puis on en a discuté un peu plus sérieusement, et d'autres propositions ont été faites pour organiser un tel prélèvement. Mais nous n'en sommes encore une fois qu'au stade du débat, et pourtant, l'aide au développement doit précisément servir à lutter contre la faim - cette fameuse aide au développement pour laquelle les Nations Unies recommandent que chaque Etat verse 0.7% - moins de 1% - de son revenu national brut. Or, très peu d'Etats respectent cette décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, à l'exception de quelques pays européens, principalement nordiques. Mais dans une très large proportion, les Etats restent en dessous de ce seuil recommandé par les Nations Unies. Or, si tous les Etats respectaient simplement l'enga-

gement qu'ils ont pris, qu'ils ont voté, cela permettrait déjà de réduire considérablement la faim dans le monde, du moins de résoudre le problème de la sécurité alimentaire, et en tous cas d'éviter les drames humains que nous connaissons.

Bibliographie

1. Ouvrages :

Rapports à la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation comme droit de l'homme par Eide, A. (1999) et Ziegler, J. (5 rapports depuis 2001).

Sen, A. (1981). « Poverty and Famines : An Essay on Entitlement and Deprivation », Oxford : Vlarendon Press.

Bourrinet, J. et Flory, M. (dir.). (1982). « L'ordre alimentaire mondial ». Paris : Economica.

Bensalah-Alaoui, M. (1989). « La sécurité alimentaire mondiale ». Paris : LGDJ.

Brunel, S. (1991). « Une tragédie banalisée. La faim dans le monde ». Paris : Hachette.

Mahiou, A. et Snyder, F. (dir.). (2006). « La sécurité alimentaire – Food Security and Food Savety ». Leiden/Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

Snyder, F. (dir.). (2004). « Sécurité alimentaire mondiale et pluralisme juridique ». Bruxelles : Bruylant.

Swaminathan, M.S. (2000). « Global Food Security for Tomorrow ». Tokyo : United Nations University.

Tercier, N.S. et Sottas, B. (dir.). (2000). « La question alimentaire en questions : dilemmes, constats et controverses ». Paris : l'Harmattan.

2. Articles

Castang, C. (1995). « Sécurité alimentaire, sécurité juridique et normes alimentaires ». La sécurité alimentaire en Méditerranée, série A, Séminaires méditerranéens, n° 26, CIHEAM, 119-128.

Haugen, H.M. « The Right to Food, the Right to Benefit from Science and TRIPS Agreement ». In : Eide, W.B. and Kracht, U. (eds.). (2005). Food and human Rights in Development, Antwerpen. Intersentia, 425-459.

Jeanclos Y. (2001). « La sécurité alimentaire à l'orée du XXIème siècle ». *Annuaire français de relations internationales*, 859-882.

Kassahun, Y. (1985). « The Food Questions within the Prism of International Law of Development ». *Oklahoma Law Review*, 863-891.

Mercure, P.F. (2003). « L'obligation alimentaire des pays en développement à l'égard de leurs populations : la normativité du mécanisme de développement durable ». *Canadian Yearbook of International Law*, 61-118.

Ahmed Mahiou est directeur de recherche émérite au CNRS - Institut d'études et de recherche sur le monde arabe et musulman (IREMAM) et professeur de droit international.